



El papel de la cooperación internacional: Desigualdad económica en América Latina

*Iliana Olivie**

Tema: La fuerte desigualdad de ingresos en América Latina está ligada a unos elevados niveles de desigualdad económica, social y política. El papel que debería desempeñar la cooperación internacional en la lucha contra las desigualdades variará, para cada país, en función de sus causas (desigual reparto de los activos, políticas de inserción comercial y financiera, papel de las instituciones).

Resumen: América Latina es la región receptora de ayuda al desarrollo con mayor desigualdad de ingresos; y esta desigualdad económica suele ser un indicativo de que existen también desigualdades sociales y políticas. En este análisis, se repasan muy brevemente las que han sido señaladas como las principales causas de la desigualdad económica en América Latina, las medidas que se podrían emprender para paliarla y, por último, cuáles podrían ser algunas de las actuaciones de la cooperación española en este ámbito.

Análisis: América Latina es la región receptora de ayuda al desarrollo con mayor desigualdad de ingresos; y esta desigualdad económica suele ser un indicativo de que existen también desigualdades sociales y políticas. La relación entre desigualdad y pobreza no siempre es directa y positiva –por ejemplo, en China y Vietnam la reducción de la pobreza se ha visto acompañada por un aumento de la desigualdad–. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos, los niveles de desigualdad suelen explicar en buena medida la persistencia de bolsas de pobreza. En este análisis, se repasan muy brevemente las que han sido señaladas como las principales causas de la desigualdad económica en América Latina, las medidas que se podrían emprender para paliarla y, por último, cuáles podrían ser algunas de las actuaciones de la cooperación española en este ámbito. Si bien el análisis se centrará exclusivamente en la desigualdad económica, no se debe olvidar la importancia de otros tipos de desigualdad y exclusión como la social o la política.

Causas de las desigualdades

La desigualdad de ingresos suele ser la consecuencia de una desigualdad económica más amplia que deriva, fundamentalmente, del desigual reparto de activos (sociales, económicos, políticos...) entre los distintos miembros de una sociedad. Otra causa de la desigualdad económica se encuentra en la exclusión social de determinados grupos de población. Las causas de las desigualdades –ya sean económicas o de otra naturaleza– varían sensiblemente de un país a otro. No obstante, y para el caso concreto de la desigualdad económica en los países latinoamericanos, se pueden señalar los factores que se resumen a continuación como las principales causas de la desigualdad.

* Iliana Olivie
Investigadora principal, Cooperación y Desarrollo
Real Instituto Elcano

En primer lugar está la desigual distribución de los activos productivos, humanos, físicos, sociales y políticos del país. Entre los activos sociales, se encuentran, por ejemplo, los servicios educativos y sanitarios. En la mayoría de los países del subcontinente latinoamericano, el acceso a la educación y la sanidad y la calidad de dichos servicios varía sensiblemente de un grupo de población a otro. El desigual reparto de la educación repercute negativamente en las condiciones laborales de los más desfavorecidos – acceso y calidad del empleo–, reforzándose de este modo la desigualdad económica. El reparto de los activos físicos como la tierra, el crédito y las infraestructuras también explica la desigualdad económica. La concentración de la tierra excluye del rendimiento de los bienes agrícolas a buena parte de la población en los países latinoamericanos más ricos en recursos naturales. Por su parte, el acceso al crédito en dichos países –al igual que en los países desarrollados– requiere de un aval, esto es, la aportación de un bien como garantía. El componente patrimonialista del acceso al crédito limita el acceso a financiación de los agentes económicos con menor patrimonio. Del mismo modo, las infraestructuras suelen concentrarse en las regiones con mayor actividad económica, con lo que se crea un círculo vicioso en el que las zonas más remotas registran una menor actividad económica que se ve mermada por la escasez de infraestructuras y de acceso.

En segundo lugar, puede decirse de forma generalizada que, en América Latina, determinadas instituciones refuerzan –en lugar de paliar– las desigualdades económicas. El mercado laboral suele estar altamente segmentado, con diferencias en su acceso y con una discriminación tanto ocupacional como salarial. Ya se ha señalado que parte de la desigualdad salarial se explica con la desigualdad en la educación. A esta causa también se suma, en muchos de los casos, la política industrial –en particular, la política de atracción de inversión extranjera directa (IED)–, como se verá a continuación. Por otra parte, el diálogo entre la Administración y el Gobierno, por una parte, y el resto de la sociedad, por otra, así como la falta de voz política de determinados grupos de población, explican la desigualdad social y política, que está estrechamente ligada a la económica.

En tercer lugar, los estudios de las desigualdades económicas suelen señalar como otra de las causas de la desigualdad económica en América Latina el proceso de globalización y las reformas de mercado emprendidas hasta la fecha –en particular durante los años noventa–. La globalización económica y, en particular, la financiera y la comercial han llevado a que numerosos países latinoamericanos implanten políticas de atracción de IED intensivas en capital y de cierto componente tecnológico. Por lo general, dichas políticas han acentuado la segmentación del mercado laboral, creándose dos industrias y dos mercados paralelos, esto es, dos economías paralelas. La economía que se deriva de la entrada de capital extranjero se caracteriza por su pequeño tamaño y un alto componente tecnológico, siendo por lo tanto de baja generación de empleo y absorbiendo, además, la mano de obra más cualificada del país. Convive con esta economía la local, de bajo componente tecnológico y mucho más intensiva en mano de obra, de modo que absorbe la mano de obra de menor cualificación. En la mayoría de los casos, apenas existe conexión entre los dos tipos de economía, la producción financiada con capital extranjero suele sufrir el “síndrome del enclave”, siendo prácticamente inexistente la transferencia de tecnología a la industria local. Las reformas de mercado emprendidas durante los noventa que mayor incidencia han tenido en la desigualdad económica han sido las tres siguientes: las privatizaciones en América Latina han reforzado, por lo general, la concentración y los monopolios, aumentando la desigualdad entre sectores productivos; la liberalización comercial acelerada, emprendida como parte de un proceso de integración regional, afecta de forma decisiva al sector agrícola, viéndose proporcionalmente más favorecidos los productores agrícolas más eficientes o los mejor situados geográficamente –como ha sido el caso de México tras el proceso de integración–; la repentina apertura financiera de muchos países en desarrollo ha generado un aumento de la vulnerabilidad de dichos países a sufrir crisis financieras. En

todos los casos, las crisis financieras, convertidas en crisis económicas más amplias, han generado un fuerte aumento no solamente de los niveles de pobreza sino también de las desigualdades mediante la disminución del gasto social y la caída de la actividad económica, que se traduce en mayores niveles de desempleo en países que generalmente no cuentan con un sistema de protección social.

Políticas de reducción de la desigualdad económica

Las principales medidas que se pueden emprender para paliar la desigualdad económica son: (a) la promoción del crecimiento económico; (b) diversos tipos de medidas redistributivas –como la reforma fiscal, la descentralización o la reforma agraria–; (c) la revisión de las políticas comercial y financiera exteriores; y (d) las medidas de promoción del desarrollo rural. A continuación se repasan brevemente dichas medidas.

La principal ventaja de las medidas encaminadas a promover el crecimiento económico frente a otras medidas como la reforma fiscal se encuentra en que esta primera es una medida redistributiva dinámica y no estática –es decir que en lugar de repartir entre los distintos grupos de la sociedad la misma cantidad de activos o rendimientos, se están generando nuevos activos y rendimientos–; con lo que, en principio, las políticas de crecimiento obtendrían una mejor respuesta por parte de la sociedad. Sin embargo, en América Latina, las medidas de crecimiento han mostrado un bajo efecto redistributivo, repercutiendo muy levemente –o incluso negativamente– en la reducción de las desigualdades y de la pobreza. Para que la política de crecimiento económico tenga un efecto redistributivo, resulta crucial la composición sectorial de dicho crecimiento: el crecimiento del sector primario repercute en mayor medida que el crecimiento de los sectores industrial o de servicios en las capas más desfavorecidas de la población, que suelen encontrarse en las zonas rurales.

La adopción de una política fiscal redistributiva es una de las medidas que ayudaría a combatir el desigual reparto de activos que genera la desigualdad de ingresos. La redistribución por vía fiscal puede obtenerse mediante una mayor progresividad de los ingresos públicos o mediante la progresividad en el gasto público.

Por lo que respecta a la progresividad en los ingresos cabe señalar que América Latina es la región en desarrollo que menor presión fiscal registra. Además, los sistemas tributarios suelen ser poco progresivos o incluso regresivos. Este último hecho se explica con que la recaudación se basa en gran medida en la aplicación de impuestos indirectos –al consumo– que directos –sobre la renta o el patrimonio–. Como es bien sabido, los impuestos indirectos resultan más regresivos porque gravan en la misma medida a todos los consumidores, independientemente de su nivel de renta, y la proporción a consumir es mucho mayor entre las personas con menor renta que entre los agentes con mayor renta. La fuerte dependencia de los ingresos públicos de los impuestos indirectos proviene, en parte, del gran tamaño del sector informal en los países en desarrollo; sector cuya renta o patrimonio difícilmente pueden ser gravados. Las medidas fiscales para obtener una mayor progresividad consistirían en aumentar los tipos máximos de los impuestos directos, reducir la regresividad de los impuestos indirectos mediante, por ejemplo, exenciones o tipos más bajos en los productos consumidos por las personas con rentas más bajas o, simplemente, aumentar la proporción de los impuestos directos frente a los indirectos. Sin embargo, además, del problema de la informalidad de la actividad económica ya señalado, se suman otros obstáculos a este tipo de reformas. En primer lugar, se ha argumentado que con fuertes niveles de regresividad, como es el caso en América Latina, la redistribución vía impuestos requeriría tal aumento en la presión fiscal de las personas y empresas con mayores ingresos y patrimonio que podría redundar en una caída de la actividad económica, o incluso en una recesión que provocaría un aumento del desempleo y del tamaño del sector informal. En segundo lugar, están la desconfianza de los contribuyentes respecto de la gestión de la

Administración pública. Por todos estos motivos, se suele considerar más factible la redistribución fiscal por vía del gasto público –que se repasa a continuación– en lugar de vía impuestos. En cualquier caso, algunas de las medidas que podrían contribuir a un sistema tributario más progresivo serían la adopción de medidas anti-corrupción, la mejora en la eficiencia de la gestión de los ingresos públicos y la reducción de los impuestos sobre la actividad laboral y empresarial de las rentas más bajas, lo que propiciaría la formalización de la economía.

La progresividad en el gasto público se puede obtener mediante el mero aumento del gasto social en servicios que favorezcan a los más pobres (sanitarios, educativos, infraestructuras en zonas deprimidas...). En este sentido, el aumento del gasto en educación primaria suele tener un efecto redistributivo que no registra el aumento del gasto en educación terciaria. Durante los noventa, buena parte de los países latinoamericanos aumentaron la proporción del gasto social sin obtener, por ello, un aumento de la progresividad o una reducción de las desigualdades. Los efectos positivos sólo se obtuvieron cuando se establecieron en paralelo sistemas de transferencia de recursos para los más desfavorecidos basados en mapas de pobreza y desigualdades en el interior del país. Una alternativa al mero aumento del gasto social está en el aumento del gasto público para servicios dirigidos específicamente a las personas o grupos de población más desfavorecidos –como subsidios alimentarios o becas–. El buen resultado de este tipo de medidas descansa en su buena focalización –correcta elección de los destinatarios– y cobertura –inclusión de todas las personas o grupos necesitados de los servicios–. Por último, conviene señalar que, además de permitir una redistribución de los activos, son las políticas fiscales que se centran en el gasto social las que permiten paliar los efectos de crisis económicas en los grupos de población más desfavorecidos.

Los procesos de descentralización también permiten una redistribución de los activos no solamente económicos sino también sociales y políticos en el conjunto de una sociedad. La redistribución económica vendría por el lado de la transferencia presupuestaria a las regiones más desfavorecidas. No obstante, conviene insistir en que para que la descentralización conduzca a una disminución de la desigualdad económica, resulta imprescindible mantener un mecanismo de redistribución de recursos entre las regiones ricas y las pobres.

Otras políticas de redistribución de activos serían la reforma agraria o la eliminación de las barreras de acceso al crédito. No existen muchos casos exitosos de reforma agraria, en términos de paliación de las desigualdades –algunos serían los de Kenya, Corea del Sur, Taiwán y Vietnam–. Algunas medidas que facilitarían el acceso de las personas con menor capacidad de avalar un crédito a los mercados financieros serían el suministro de microcréditos y la reforma del marco legal que regula la actividad financiera. También es de utilidad la creación de infraestructuras en zonas rurales que abarataría los costes productivos de los agentes económicos más pobres y, por lo tanto, su necesidad de financiación.

Se ha señalado que otra de las causas de la desigualdad económica se encuentra en los efectos de la globalización financiera y comercial y de las reformas de mercado emprendidas en el pasado decenio. En principio, la atracción de IED más intensiva en mano de obra y con menor componente tecnológico generaría una mayor creación de empleo en muchos países. Sin embargo, una vez emprendida una política activa de atracción de capital rico en tecnología, resulta más complicado disminuir en la escala tecnológica.

Las políticas de promoción del desarrollo rural permiten atacar directamente una de las principales manifestaciones de la desigualdad económica, que es la desigualdad urbano-rural. Los fracasos en este sector se han debido fundamentalmente a su incorrecta

identificación, con lo que una mejora en el diagnóstico de las desigualdades y de la pobreza repercutiría positivamente en los resultados de dichas políticas.

Conclusiones:

El papel de la cooperación internacional

La paliación de las desigualdades, ya sean económicas, políticas o sociales, ha sido tradicionalmente relegada a un segundo plano por la cooperación internacional. De hecho, no aparece de forma explícita entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El papel de la cooperación internacional en este ámbito dependerá no solamente de las características de cada donante bilateral o multilateral sino también, para cada caso, de qué áreas sean consideradas de carácter puramente interno, dada su politización –como es, en algunos casos, la reforma fiscal–. En cualquier caso, y concretamente para la cooperación española, pueden despejarse algunas conclusiones.

La primera conclusión y, quizá, la más importante, es que, dadas las diferentes manifestaciones, perfiles, causas y medidas a emprender para combatir las desigualdades, es necesario un diagnóstico, previo a cualquier acción, del problema para cada país. Las desigualdades sociales y políticas y también las económicas son difícilmente medibles con los datos estadísticos de que se dispone. No obstante, dicho diagnóstico no resulta imposible. Las actuaciones a realizar variarán tanto como los perfiles y las causas, por lo que casi con toda seguridad, la actuación de la cooperación deberá variar para cada país. Para cada análisis, se deberían contemplar las manifestaciones –incluyendo un perfil horizontal que permitiera analizar la importancia de las desigualdades urbano-rurales, étnicas, religiosas, raciales, de género– un *mapeo* de la pobreza, un análisis de las causas de las desigualdades y, en base a ello, la batería de políticas a adoptar.

En segundo lugar, algunas de las medidas de reducción de las desigualdades que se señalan en este análisis forman ya parte del conjunto de acciones realizadas por la cooperación española en América Latina –educación, sanidad, promoción del desarrollo rural, microcréditos–. En base a un diagnóstico previo, la cooperación española podrá focalizar en mayor medida las actuaciones realizadas en estas áreas hacia la reducción de las desigualdades. Sobre este punto, conviene señalar que diversos estudios señalan el éxito de las políticas de promoción del sector rural. Asimismo, España podría presentar ventajas comparativas frente a otros donantes en sectores en los que goza de una amplia experiencia propia. Tales serían los casos del apoyo a las reformas fiscales, a los procesos de descentralización o a la construcción de un sistema de protección social.

Iliana Olivé

*Investigadora principal, Cooperación y Desarrollo
Real Instituto Elcano*